晚清中央集权体制变化原因再析

何　瑜

一、中央财政集权系统的瓦解

“经济条件归根到底制约着历史的发展”。在我们探索晚清中央集权变化的脉络中，首先应考察它的财政系统。清代的财政税收在咸丰朝以前主要有四：一地丁、二钱漕、三关税、四盐课。四项中以地丁收入为最多，约占全部岁收的三分之二。大部分财政仰给于地丁的结果，使清政府岁收失去了应有的扩张性，因为地丁（包括漕粮）受清廷永不加赋的法律限制，其他关税，盐课又向有定额，不能随意加税，故这种缺乏弹性的税收包征制，导致清代财政系统应变能力极差。遇有大事，清政府解决问题的办法，主要是靠平时贮积的岁余和临时推广捐纳。可是到咸丰初元，这两种办法几乎完全失去效用。就库存而言，截至道光三十年十月三十日（1850.12.3），户部银库实存现银只有187万两，即使把已拨未解和起解在途的银225万余两加在一起，也不过412万余两。这点库存仅相当于康熙四十八年库存的8%；雍正朝年平均库存的6.7%；乾隆四十六年库存的5.7%。而为镇压太平军起义，以户部支出的款项计，咸丰元年的头九个月，已用银620余万两。(1)到咸丰二年（1852）底，“糜饷已至2963万余两”。(2)庞大的年费支出与财经日竭形成尖锐的矛盾。库贮既竭，岁入奇缺，原来赖以补助财政困难的捐输，此时也不足恃，尽管清廷捐纳官爵一再减成，但到咸丰三年（1853），户部所收捐纳银不过67万余两，仅占户部全年收入的14.89%，与嘉庆、道光两朝相比（嘉庆朝常年所收捐纳银约占户部银两收入中的50～60%；道光朝逊之，约占30～40%）(3)，实已成强弩之末，难当大用。

造成清政府财政系统濒临崩溃的主要原因，除资本主义列强的掠夺和战争消耗外，还有两个重要因素，即自些灾害（包括河工用费）和农民起义的巨大影响。咸丰元年，黄河丰北漫口，鲁、苏、皖三省被淹；二年，甘肃中卫地区连续地震，房倒二万余间，死伤七百余人；三年，黄河、永定河依次决口，至使数十县灾民“十室九空”，“尸骸遍野”。据《清文宗实录》不完全的记载统计，三年之中，全国旱、涝、风、虫各种灾情遍及十八行省。其中，因灾情较重，清政府不得不蠲免钱粮额赋的地方达219县次（包括散州与散厅，以下同），另有24府、3场、4卫次；不得不蠲缓钱粮额赋的地方达608县次，另有1府、36场、36卫次；不得不缓征钱粮额赋的地方达711县次，另有3府、37场、34卫次。(4)

同时，由于农民起义军锋所至，清政府无可催征或被迫蠲免、减缓钱粮额赋的情况如下：三年中蠲免地方94县次；蠲缓207县次；缓征8府、39县次。(5)

此外，为挽救风雨飘摇的封建政权，清廷又不得不忍痛进行一些有限的赈灾活动。三年之中，赈直隶等十二省中1府、177县、4场、3卫口粮银米有差；贷山西等五省中1府、32县、6卫灾民子种。其中，仅咸丰元年黄河决口一项，就拨库银五百万两修河抢险，并截漕粮等88.7万余石赈济鲁、苏、浙三省灾民。(6)

税收不足加上庞大的军费、河工、赈灾等各项开支，致使整个清王朝财政体制开始全面崩

溃。为挽救摇摇欲坠的封建统治，清王朝不得不"变以求通"。而在这"变以求通"的过程中，与中央集权背道而驰的地方权力系统便不可避免地产生了。这主要表现在：

一，厘金制度的产生。一八五三年秋，根据咸丰就地筹饷的旨意，首先在扬州江北大营产生了厘金制度。从它产生之日起，便独立于国家的财政系统之外，由统兵大臣和各地督抚自行掌握，设局委员，总理其事，官为督劝，商为经理，不经胥吏之手。即使是藩司亦只能"署低尾，不能问其出入。"(7)此项收入，各省逐年增加，不仅取代而且远远超过了一八五0年以前的常关关税，成为当时督抚权重的重要经济基础。

二、捐纳权限的下放。捐纳事项，向例由中央政府的户、吏两部掌管，具体事务由户部"捐纳房"办理，不论何时，地方均无权办捐。此项制度到咸丰三年发生明显变化，这年冬季，清廷颁发了《推广捐例章程》。从此，地方便有了办捐之权。随着捐纳渠道增加，捐官手续精简，清政府渐渐不能控制，以致咸同年间"内则京捐局，外则甘捐、皖捐、黔捐、设局遍各行省，侵蚀勒派，私行减折，诸弊并作。"(8)

捐纳之外，又有输入。从一八五三年始，清政府为鼓励"劝捐助饷"，一方面根据新捐银数分别等差，给予捐输者以官爵虚衔。另一方面，对一省或一府、厅、州、县捐银达一定额数准许在各级科举考试中，增加该属地方学额的人数，其同捐纳一样，作为自筹军饷的来源之一，亦被统兵大臣和地方督抚掌握。

三、举借内外债。清廷举借内债亦始行于一八五三年。最初只在山陕，广东等省议行"劝借"，随后发展成"捐借兼行"，逐步推行于各省。名曰为借，其实是幌子，战后往往借口库款支绌，而由官府奏请给奖了事，或加广本省学额作为偿付。外债方面，甲午战争以前，几乎全是由地方官承办，而第一笔外债则是一八五三年至一八五四年间由苏松太道吴健彰经手，向上海洋商举借的，虽然款数有限，但它却开了中国外债史之先河，且是由地方当局自借、自用、自还，完全脱离了中央集权财政系统的控制，成为地方的临时收入。

四、解协款制度的部分改变。一八五三年以后，农民起义的烽火燃遍大江南北，地方当局需饷孔殷。于是各省纷纷截留款项，各自为政，不顾中央。清政府对各省情况隔膜，信息反馈中断，解协款制度无法顺利推行。同时，户部虽有制天下经费之权，但直接收入甚微，全靠各省负担。于是，便不得不把解款制度，改为每年冬季税收入库前，由户部规定数额，向各省指拨下一年度的"京饷"，改不定额解款为定额摊派。"解"与"摊"一字之差，其影响却非常重大，因为这意味着，指拨京饷之外(此时协款制度也受破坏)，各库如有剩余，户部不再过问，可由地方支配。同时，中央既不明了各省收支情况，只要求其按定额解足"京饷"，因此也就不能强求其恪守户部规定的收支制度，只好承认或默许他们在入不敷出的情况，自行增收、减支、挪用。从此，清王朝的财政中心便开始由中央向地方转移，随着地方财政系统的逐步形成，督抚专政的经济基础便不断扩大。

二、被暴力摧毁的政治工具

众所周知，国家是维护一个阶级对另一个阶级统治的暴力工具，是由一批专门从事管理的人所组成的机关，而"这个机关首先指的是常备军，警察和官吏"。(9)要弄清咸丰朝中央集权瓦解的原因与过程，深入考察以太平天国为首的农民战争，对其政权组成部分的摧毁程度，则是十分必要的。笔者依据《清文宗实录》的不完全记载，整理出咸丰朝文武官员死亡、革休的具体

数字，分为文官、八旗和绿营三个系统，为避开第二次鸦片战争列强对清王朝的沉重打出，以便更清楚地了解农民起义的丰功伟绩，我们从宏观上分析咸丰六年以前的几组数字。

其一，文官系统。咸丰元年至六年，清王朝中央集权的官僚体系中，文官七品以上（包括从七品）死亡共四百二十九人。其中，被农民军镇压和“殉节”者三百七十二人；因失守城池或临阵脱逃，被皇帝处斩者九人；病故者四十八人。在文官死亡的四百二十九人中，督抚、藩臬等正三品以上的封疆大吏共六十三人，占文官死亡总数的 15%。六年之中，遭受打击最大的咸丰三年，死亡官员迟一百二十五人，占文官死亡总数的 29%。（又其中正三品以上官员 17 人，占 125 人数的 14%）。

另外，因畏葸无能，辜恩溺职而遭到朝廷各种处分的共有五百五十五人次。其中，发配军台、新疆者五十四人；因病休致、解任者五十三人；革职拿问、革职、革职留任者四百四十八人次。而其中，正三品以上大员一百零五人次，占受处分人次的 20%。

其二，八旗系统。咸丰元年至六年，骁骑校等正六品以上武官死亡共二百六十人。其中，阵亡、二百三十四人；病故者（包括军营病故）二十六人。在死亡的二百六十名武官中，副统等正二品以上高级将领三十六人（其中阵亡十一人），占八旗死亡官员总数的 14%。而其中，在太平军占领南京的一八五三年，八旗中丧命将弁竟有一百五十四人，占六年之中八旗死亡官员总数的 59%。其中江宁将军所辖将弁一百二十余人“全行殉节，所存无几”。(10)另外，因劳师縻饷、贻误战机而遭到各种处分的六十八人次中，副都统以上统领官即有五十五人次，占处分人次的 81%。可见，太平军将士军锋之猛，八旗将领懦弱无能的程度。

其三，绿营系统。咸丰元年至六年，绿营军几乎遭到了太平军毁灭性的打击、都、守、千、把等中下层武官人数众多，暂略不计，仅以游击正三品以上中高级将领死亡数字计之，共有二百零四人。其中，阵亡、“殉节”者一百七十六人；被清廷正法者十人；病故者（包括军营病故）十八人。同时，因陷疆失津而遭到各种处分的绿营军官共达二百二十三人次。其中，提镇大员竟有一百一十四人次，占处分人数的 50%以上。这在“掩败为胜，军营通病”的咸丰朝，显然是个大大缩小了的数字。

其次，从微观上考察，农民大起义对整个清王朝国家机器的摧毁，其深度和广度究竟有多大？试以权力结构的下层——知县为例。据《清文宗实录》记载，六年当中，知县被农民军镇压、“殉节”、非自然病故以及遭受各种革职处分的共有四百一十五人次，如果分别与各省所辖县数相比，其损毁、变动占 30%以上的省分共有十个，即皖、赣、桂、苏、湘、黔、鄂、闽、晋、粤。其中前七省，损毁变动情况高达 50%以上，最重的安徽，江西、广西三省竟分别占其本省县数的 84%，73%，71%。如再以同样的比例方法看各省知县的死亡数字，其中死亡知县占 30%以上的省分有皖、鄂、赣、桂、黔五省，最重的安徽省则占 50%，一半以上.

同时，军事系统摧毁尤烈。以绿营提镇大员为例，六年中，提督死亡十八人，占全国水陆提督总数的 67%；总兵死亡八十三人，占全国水陆总兵总数的 41%。

从以上六年里远不完整的统计数字中，我们可以清楚地看到，农民大起义的暴风骤雨对晚清腐朽的国家机器，是一个多么沉重的打击。马克思曾经说过：暴力不仅是孕育新社会的助产婆，而且也是“摧毁僵化的垂死的政治形式的工具。”(11)它直接引起的后果便是国家官吏严重不足，其具体表现则一是人们视当官为畏途，“观望徘徊，延不赴任，以致官员久缺。”二是清王朝赖以补充官员的科举制度受到严重影响。据商衍鎏先生统计，咸丰一朝乡试共有六次（包括两次恩科），咸丰元年停试广西一省；二年停试广西、湖南两省；三年停试桂、湘、粤、鄂、豫、赣、

黔以及江南(包括江苏、安徽二省)等十省;八年停试江南、闽、赣、粤、桂、黔、滇八省;九年停试桂、粤、湘、黔、滇五省;十一年停试江南、闽、豫、鲁、赣、湘、川、浙、黔、滇等十一省。(12)咸丰五年(1855)十一月,广西巡抚劳崇光上奏清廷:"迄今时阅一年,知州二员止有蒋槐午一员到省,知县六员并无一员到省。"又上年"奏明咨取大挑知县来粤计有十员,迄今亦并无一员前来","即如盐法、左江二道,悬缺均已三年,平乐、柳州二府,悬缺各已二年,丞倅州县佐杂,悬缺数年者更不可胜计。"以至"差务无从遴派,遇有各项缺出无员可委,不得不多方迁就,越级饬委代理或兼署兼理,不独一切公事掣肘非常,尤于地方吏治大有关系。"(13)这种现象不仅广西独有,用兵各省皆然,所以咸丰明降谕旨,"遇有克复地方,即由军营派员,暂为管理。"(14)并命吏部制订章程加以限制。

但一纸章程,并无效用,用兵省分依旧官吏奇缺。此时地方的权力层次中,出现了四个显著特征:一是中央机关的文武官员大批外放,以充实地方权力机构,即使是宗室人员亦不例外;二是地方捐官与日俱增;三是地方官中的委、署,即代理现象非常普遍;四是大批起用原发配、革职的文武官员。这四种现象尽管弊端各一,举不胜举,但其中一个共同点,便是官员的素质严重低劣,其结果自然造成集权系统的结构功能倍加衰弱,社会阶级矛盾倍加尖锐,从而激起更大的反抗力量,摧毁更加腐朽的反动统治,恶性循环,不至大厦崩溃不止。

另外,我们再进一步考察灾情的地理分布。从咸丰元年至六年,连续重灾的省分,主要为:直、鲁、苏、浙、豫、鄂等省,明眼人一看便知,这都是钱粮有余、历来协济邻省,余款解京的富庶地区。无独有偶,把灾情的地理分布与同时死于农民战争中官吏的地理分布(豫、直、鲁、川、浙、陕、滇、甘),联系起来考察,我们会惊奇地发现,如果除去甘肃、四川、云南等边远地区之外,二者几乎形成互补,即自然灾害与农民战争,两种不同形式的暴力似乎在呼应着,从天上到地下,南北交攻,不可遏制,一齐摧毁着已经紊乱的,失控的,极度衰弱的中央集权体系。

三、权力转移的历史契机

如果说,清代中央集权体制在渐变的过程中也存在突变的话,那这个交错点,便始于咸丰十年闰三月十六日(1860,5.6),清江南大营的第二次溃败。它和同年九月的《北京条约》,翌年十月的"辛酉政变",组成了一个历史的环节,从此,清代的封建中央集权体系,开始了它最后崩溃的里程。

溯自咸丰三年,清王朝为镇压以太平军为首的各地农民起义,先后抽调了京师、黑龙江、吉林、盛京,内蒙古等地的八旗军及北方各省的绿营军共二十万众,合力围剿。这是咸丰朝清廷第一次大规模调兵,以至"无可调之兵"。第二次大规模调兵,于咸丰八年春,为抵抗列强并保卫京畿。以后警报叠来,防兵未撤,而且续添续调。至咸丰十年,美法联军第三次进犯大沽口之前,清廷几乎抽调了直、鲁、晋、陕四省及黑龙江、吉林、盛京、蒙古诸部所能抽调的所有绿旗兵丁,尤其是调动了包括圆明园八旗、步军统领。八旗两翼、护军营、健锐营、巡捕营、内外火器营等大批禁旅八旗。鸟瞰当时中国,如以河、江为界,略可分为三大战区:黄河以北,直隶京畿一带,数万清军由蒙古科尔沁亲王僧格林沁统帅,防守各个要地;江河之间,淮河上下,清军在捻军与太平军的夹击之下,兵单将寡疲于应付;大江南北,十余万清军以江南大营为中心围困天京,劳师糜饷数载无功。这三大战场,此紧彼松、对清廷的打击虽不尽相同,但却牵制了清王朝几乎全部的作战兵力。一八六0年四月以后,英法运军北上,"津沽防守吃重;"捻军进逼河南,淮河以北

吃紧；而此时江南战场，却发生了翻天覆地的变化，五月六日，太平军鉴于清方财、政、军三权不一的结构弊端，一个漂亮的“围魏救赵”，挥旌之间，再解京围，江南大营二次兵溃。

接着，太平军以疾风扫落叶之势，在不足五十天内连克十余府县，清廷上下惊慌失措，咸丰急命曾国藩等人，“塾商妥议，统筹全局”，“扼截江面，以杜北窜。”在王朝经制部队遭到农民军如此沉重打击之后，咸丰环顾天下，惟有湘军能挽救江南败局，于是万般无奈之中，十年四月十九日(1860 年 6 月 8 日)，命曾国藩署两江总督，率所部兵勇，迳赴苏州，以保全东南大局。旋补授，并命为钦差大臣，督办江南军务。江南大营的破灭，使清廷失去了可依恃的绿营重兵，从此，在镇压农民军的战场上，兵为将有的军阀武装，逐渐取代了兵为国有的八旗、绿营。

在晚清政治的研究中，督抚专权一直是个引人注目的课题。但督抚权力何以迅速膨胀，何以成为割据一方的势力而与中央集权抗衡，诸家说法不一。我以为，关键在于整个清代中央集权系统中，除皇权而外，地方督抚是个具有多维功能的权力要素即其在很大程度上掌握着地方的政、财、军、法诸大权，在此以前，因其受其它权力要素，的制约而不能有所为，(15)但一八五三年后，国家经济重心逐渐从中央转移到地方，而地方的军事系统亦相应产生，在政、军、财、法诸大权未真正统一之前，地方分权的结构系统，还只能是一种潜在形式。但江南大营二次兵溃，国家的军事重心开始从中央转向地方，满汉大防的传统藩篱亦随之崩溃，地方分权的控制系统便日趋成熟了。因此我们说，江南大营的二次兵溃，一方面是湘军扩张的起点，淮军产生的根源；另一方面则是地方权力系统形成的关键，满汉之间权力重心转移的历史契机。

四、地方权力系统的初步形成

“赋税是政府机器的经济基础。”在分析地方分权系统时，我们这是先从财政上谈起。

十九世纪五十年代，在农民大起义的暴风骤雨中，晚清王朝虽濒临末日，但没有很快覆没的重要原因，是在财政上得到了厘金和关税的巨大支撑。据罗玉东先生估算，自咸丰三年至同治三年(1853——1864)，全国平均每年收入厘金至一千万两。同治七年以后，年平均收入竟高达一千五百万两，成为仅次于地丁的第二项税收。同治三年以前，各省厘金几乎全部用于军费，十年之中共约计一万万两。而如此巨大的款项，其收支大权却自始至终不在中央而在地方督抚手中。这在高度集权的咸丰朝以前，是完全不可能的事情。同样，关税收入在咸丰末年为四百九十余万两，同治元年为七百二十五万余两，(16)以后逐年增加，亦成为岁入大宗。此项巨款也不由清廷掌握，实际为列强所控制。税收内容的重大变化，导致清王朝财政大权的旁落，随着地方收支范围的不断扩大，地方财政与税收机构亦日趋完备。这种独立于中央财政集权系统之外的地方财政系统，始于一八五五年，湖北巡抚胡林翼在鄂省创办的厘金局，自派委员经理而不用地方官。一八五七年，在武汉设立总粮台，“无论何项进款，皆归粮台弹收，无论何项开支，多饬粮台批发，”(17)其它用兵省分大都如此。接着，各省又先后设立自已的金融机构，渐变而成财政，税收，金融各自分立，统属于督抚的较为完备的地方财政系统。

地方财政系统的形成，无疑是与中央集权的组织目标背道而驰的，其功能表现最明显的，首先是与中央争夺财源。如厘金一项，咸丰九年三月，清廷整顿厘务，命各省督抚带兵大员，将委办劝捐抽厘官绅职名造册报部以凭查核。十一年二月，户部又订立厘金章程，“自十一年正月起，即照前款拟定，三个月奏报一次，将征收之数与支解之数分别造册送部。”(18)欲集此税收大权于中央。但各省视如具文，并不遵照执行，依旧广设局卡，百计搜刮。在关税方面，地方当局

除设法减低洋货厘金税率，与中央争此税款之外，少数督抚更是直接控制、留用或索取。如同治元年五月，上谕江苏巡抚李鸿章于江海关下先提四万饷银，赶解钦差大臣袁甲三军营，李奏称："松沪各防军饷亏欠累累，实有自顾不遑之势，惟袁甲三望饷迫切，暂于关税项下分解一万两以济急需，以后委难源源接解，请奏咨改拨，"(19)同时李鸿章不顾中央定例，私将江海关自咸丰十年七月至十一年七月，一百三十一万八千余两税银用于淮军军饷。(20)另外，地方督抚创办的近代军工企业，其经费几乎全部来自海关，以江南制造局为例，自同治六年(1867)四月起，由两江总督曾国藩奏准，从江海关四成洋税项下，拨解一成充其经费，每年得银二十余万两；自八年正月起，该局经费增拨为江海关四成洋税中的两成，每年可得银四十万两以上；到光绪末年，由于"沪关岁收较旺，"年得银达一百二十余万两。(21)在此雄厚的经济基础之上，地方督抚养兵、制器，不断扩充其军事与政治实力，从而成为与中央分庭抗礼的割据势力。

军事上、湘军虽早已自成系统，但清廷顾忌曾国藩，长期不把督抚大权交给他。因此，一万之兵若乞食之丐，客军他省，无片土可据。同时，咸丰十年以前，地方各自为战不相统属，战防进止直接禀承朝命，战况军情亦由各将领单独奏闻。故十年来，既无统筹全局之谋略，更无统一指挥之将帅，只是若干个独立的战场。而江南大营一溃，局面立时改观。清廷命曾国藩为两江总督的明旨一下，曾国藩等人马上实施其"固上游以规下游，防三省以图吴越"的战略方案。对咸丰催其"迅拨劲旅驰往救援"，"迅扫逆氛以慰联望"的十余道严旨，全然不顾，百般辩解，始终不动一兵一卒。对此，当时有识之士已深感不安，李慈铭在咸丰十年九月初八日的日记中写道："袁帅(指袁甲三——引者按)崎仄淮甸，凭孤军以自完，曾帅(指曾国藩)徘徊皖南，弃三吴而不顾。一借人以为功，一养寇以自重，寇退之后，其患方大耳。"(22)

曾国藩徘徊皖南，一方面是"破格请将，放胆添兵，取湘中之农夫以为兵，"(23)另一方面则是注重江南和皖南淮扬饷地，二者与平吴无关，均是为了巩固后方，扩充实力。待兵源、饷源落实之后，他便积极扩张防地，首先接统皖南张芾诸军，渐次裁汰。其次控制督办宁国军务的周天受，并合并其军，派荆州将军都兴阿接办扬州防务(都氏向为配合湘军之马队)。然后是镇压太平军的三支主力，左宗棠入浙，取代杭州将军瑞昌，此为一；李鸿章援沪，接替江苏巡抚薛焕的防务，此为二；其三则是曾国荃一军围攻金陵，成为全局的核心。同时围绕两江总督曾国藩，李鸿章任苏抚沈葆桢任江(西)抚，李续宜任皖抚，左宗棠任浙抚，使湘军对太平军的全面作战，变成一个整体，清中央政府对此几乎完全失去了控制，大江南北的军政指挥权，完全落在了曾国藩等人的手中。

江督统辖三省(苏、皖、赣)，财赋甲于全国。在此得天独厚的经济基础之上，湘淮两军急剧扩张。到同治元年，曾国藩直辖的湘军已达十二万人。淮军从无到有，同治元年三月抵沪，翌年夏间水路各军例从六千五百人，猛增到七万余众。同时"仿夷军"，"独用西洋火器"，成为更加私人化、更加凶狠的反革命武装。

政治上，曾国藩一接任江督之命，便极力扩充实力，培植羽翼，他先后向咸丰推荐左宗棠等数人。咸丰死后，势同水火的两宫太后与肃顺等人，在重用汉人这一问题上，不仅一脉相承毫无二致，而且依赖程度日益加深。这一方面是形势使然，更重要的则是随着地方权力结构的日益完备，其功能特性亦大大增强，已成为一支只可依赖，不能摇动的力量。

曾国藩在培植羽翼，扩张势力的同时，又借朝廷之手，峻言参劾，排除异己。如咸丰十一年十一月，参劾浙江巡抚王有龄(旋于杭州兵败自杀)，江苏巡抚薛焕(翌年被李鸿章取代)、丁忧候补盐运使金安清等。同治元年，指参安徽巡抚翁同书有弃城偷生之罪，结果翁被褫职逮问，

定斩监候，次年改戍新疆。在这一拉一打地方权力系统的扩张之中，还有一突出特点，便是广揽人才，这在湘淮各系都是十分明显的，而曾国藩的“幕府宾僚尤极一时之盛。”时人薛福成曾把湘军幕府人物精选八十三人，分为四大类，有运筹帷幄的军师谋士，有精通刑名钱谷的干济之才，有独挡一面的领袖人物，亦有博通今古的硕士鸿儒，“实已囊括世务，无所不该……即偶居幕府，出而膺兵事、饷事、吏事之责者，罔不起为时栋，声绩隆然。”(24)显然，曾国藩的智囊团，已为晚清人才的渊薮，这与咸丰“宣室无人侍前席，郊坛有恨哭遗黎”(25)的窘况不啻天壤。应当指出的是，这种幕府人才的荟萃与发展，在加速地方权力系统急剧膨胀的同时，对晚清政局的影响，亦是十分深远的。

督抚权力的扩张，迅速突破了原来中央集权的系统结构，主要表现为两端：一是筹饷之权，前文屡述不必重复；二是用人之权。清制，道府以下文官，副将以下武官，督抚有权奏请升调黜免，但具体名单要由布政使提出，吏部批准，有一套严格的除授制度，大权操于皇帝手中。但军兴以后，条件巨变，两司功能锐减，同时中央集权的地方系统，在农民战争的猛烈冲击中，出现了严重的断层。于是，在替补乏人的情况下，用人之权便被正在扩张中的地方系统所囊括。如咸丰七年，湖南省“知县黄淳熙方在告，秉章（湖南巡抚骆秉章）躬造其馆起之，下檄令知湘乡，不由藩司。”(26)另外，按察使之司法权，亦被曾国藩等人剥夺。如湘军建成后“立三等之法 重者斩、次杖毙，小鞭责释之而已，不以烦府县狱。”(27)督抚权重如此，以至四方畏惮，“黜陟司道，荣辱终身，风旨所在，能使人先事而逢迎，既事而隐饰，不特司道不肯违其情，即军民亦不敢忤其意。”(28)江南大营溃败之前，督抚虽擅据一方财源与用人之权，但大都不知兵事，“手中腹中无兵无将，”故还不能形成割据一方的势力。到江南大营败灭之后，曾国藩受命钦差大臣.两江总督，统辖苏、皖、赣三省并浙江全省军务，所有四省巡抚、提镇以下，悉归节制。权力之大，真可谓：长江三千里，没有一船不张挂他的旗帜，四省厘金络绎输送，各处兵将一呼百诺。

五、地方分权系统的结构特点

如果以湘军集团为例，可以清楚地看到地方分权系统的四个特点；

其一，地方性。它表现为两个方面，一是湘军成分的地方性，二是湘军势力的地方性。顾名思义，湘军是一种地方性的武装集团，士兵全部来自湖南，咸丰十年(1860)一月，湖南巡抚骆秉章曾向咸丰表功说：“七八年来，内靖土匪，外御流贼，并屡兴援鄂、援江、援粤、援黔之师，……统计湖南勇丁长夫出境从征者，常不下十余万人，而将领营官弁目以阵亡蒙恩赐卹者且数千计，勇丁长夫之阵亡物故者奚止数万。”(29)可见，其地方色彩是十分浓厚的。另外，湘军将弁及幕府人员的成分，也反映了这一特色，据罗尔纲行生在《湘军兵志》一书中统计，湘军主要人物一百八十二人，其籍贯可考的一百五十六人中，湘籍占一百三十人，即占可考人数中的 83%。

天京失陷以后，“湘军人物久视两江为所有地盘，”包揽把持，不容他人染指。清廷为纠正外重内轻之弊，调曾督直，但曾国藩要人要饷，仍以两江为根据地。连淮军首领李鸿章亦言，“湘人习气之重，他人视为棘手……选州必于湘人，朝廷亦深顾虑”，(30)可见湘军割据势力之重。

其二，扩张性。江南大营二次兵溃后，湘军集团急剧膨胀，前已略述。作为地方的权力系统，其权力范围究竟有多大呢？以文职而论，自湘军产生直至清末，其官至督抚大吏的共有二十六人，其中咸丰十年以前，仅有江忠源，胡林翼位至巡抚，曾国藩任江督后提携荐举，三年之内（到 1863 年），便有三人任总督（两江、闽浙、两广），权及东南七省，占全国八总督的二分之一

强；九人先后任七省巡抚(粤、陕、苏、赣、皖、浙、鄂)，占全国当时十五巡抚的几乎二分之一。以武职而论，到同治五年(1866)，湘军中位居提镇以上的高级将领，已达七十人。其余，同治年间，各省军营保至武职三品以上，而无缺可补的将士则不下数万人，“参游以下官，益累累然。”以至形成“苟能军无不将帅者，苟能事无不轩冕者。”这与咸丰十年中，八旗、绿营将领的纷纷败殁，兵单将寡的情况相比较，两个军事系统的盛衰兴亡，昭然若揭。不过，此时尾大不掉的地方势力，还仅麇集在大江上下、东南沿海。到一八六五年，僧格林沁败亡，湘淮交替，李鸿章代曾国藩任直隶总督兼北洋大臣以后，淮军九十五营，四万余众，兵多饷足、驻防直隶、晋、鲁、苏、鄂五省以及畿辅重地，晚清朝廷便完全在地方势力的包围之中了。同时，随着地方权力系统的逐步壮大，其触角亦向王朝中枢系统渗透，导致中央权力系统的结构成分也发生重大变化。如军机处内汉族官僚逐渐取代满族官僚而占主导地位，便是明证。

其三，完整性。综上所述，整个湘军集团的内部结构中，不仅有其领袖人物，掌握着一方民政、军政、财政与司法大权，而且有其独立的军事系统，财政系统和后勤系统，包括有储备人才的幕府、培养人才的学校(如广方言馆)，以及制造各种枪炮子弹的兵工厂。于是，从招兵募将到委官筹饷，从人才的选拔、培养，到举荐专阃疆吏，整个系统均以个人的意志为转移，其结果，必然是一种举足轻重的割据势力。康有为在《官制议》中，为此作了很好的注解，其言曰：“夫立国之道，兵食为先，而财政、兵政皆散在各省。如何筹饷，如何练兵，如何开军械局，如何开银行，如何铸钱币，一皆听各省督抚之各自为谋，为者听之，不为者亦听之。一兵、一卒、，一饷，一糈朝廷皆拱手而待之督抚，督抚又皆以保疆圉为辞，言之有故，持之成理。”(31)各省之间，更是形同列国，“无从援助”.

其四，局限性。咸同之际，清王朝的中央集权系统虽已开始瓦解，但并没有最后崩溃。因为此时中央集权的意识形态系统尚处在动摇和开始动摇的阶段，它对地主阶级知识分子占统治地位的地方权力集团，尤其是对曾国藩、李鸿章这些翰林出身的人，其约束力还是很强的。所以，尽管地方分权的结构系统已经形成，并有人直言劝驾，曾、李等人始终不敢反叛朝廷，取而代之。甚至不敢公开破坏封建的中央集权体制，而只能打着维护清廷的旗号，巧借其势，隐蔽地，忍辱负重地发展地方势力，表现出明显的“自我控制”性。

六、集权与分权：系统之间的尖锐冲突

随着地方分权系统的逐步形成，中央集权体制日益显出全面解体的趋势，它反映了系统结构的不可逆性，是绝不会以皇权的意志为转移的。同时，地方分权系统的形成与中央集权体制的瓦解，是两个相反相成的历史过程，故二者之间的冲突是不可避免的。

如财政上，各省各顾疆圉，拖欠京饷。仅咸丰十年的头九个月，山西、山东等省欠解的京饷便高达 409 万两。尽管咸丰一再严谕，“迅速筹拨，务于开印前尽数解京，毋得迁延，致干重咎。”(32)但各省依旧延宕，置若罔闻。更有甚者，则在京师危难关头，抗旨不拨。咸丰十年三月，英法运兵北上，津口备战，需饷孔殷，上谕命晋、豫、鲁三省接济京防，“奏咨严催，勒限起解，何啻至再至三，”但各督抚始终也没有“激发天良”，最后还是各自筹饷，各养各兵，其余“报荒不实，报灾不确，捏完作欠，征存不解，交待延宕”等与朝廷明争暗斗的手法，不一而足。

军事上，一八六 0 年九月，联军逼进京城，咸丰北走热河，朝命曾国藩等人尅日派兵赴京。而李鸿章却认为(李时在曾国藩幕府)：“夷氛已迫，入卫实属空言，三国联衡，不过金帛议和，断

无他变，当按兵请旨，且无稍动。”(33)这实际是个拒绝勤王、拖延观变的主张。曾国藩、胡林翼即表同意，并在覆奏中先提出派鲍超赴援“缓不济急”，后提出改派曾、胡一人带兵北上，同时又摆出皖南军情种种困难，籍词拖延，坐视君国之变。这种占据一方，保存实力的企图，在曾国藩等人的信件中则暴露的更为清楚。同年九月十四日，曾国藩在寄其弟曾国荃的信中云：“北援不必多兵，但即吾与润帅(即胡林翼)二人中有一人远赴行在，奔问官守，则君臣之义明，将帅之识著，有济无济，听之可也。”(34)而胡林翼在致曾国藩的信中，更把不得已而勤王的心理，坦露得一清二楚，其言曰：“疆吏争援，廷臣羽檄，均可不校，士女怨望，发为歌谣，稗史游谈，诬入方册，吾为此怯，公其远谋”。(35)此外，在攻陷南京前后，如何协剿，如何裁兵，曾国藩等人并不听命于朝廷，而是曾家兄弟与李鸿章等人秘密函商，变国家大事为私人交易，全不顾中央之意愿如何。

政治上，同治四年(1865)十月，清廷欲调李鸿章赴陕西镇压回民起义，李不想去，提出三个条件：一是所部淮军由他选调；二是不离督抚之任(时任江苏巡抚，署两江总督)；三是“江南制造总局”不能“轻以付托”，(36)清廷不置可否。同治九年(1870)，清廷命淮军将领刘铭传督办陕西军务，李鸿章更代为直言：“傥圣意必责成以陕事，仍须破除常格，兼任地方，事权归一。”(37)细品奏章，辞气逼人，全无惶恐畏惧之心，却有反控要挟之意，联系到一九00年义和团运动期间，张之洞与刘坤一(两江总督)等人勾结帝国主义，结成“东南互保”，敢斥朝命为“矫旨”，便绝不是什么偶然的事情了。

对于地方督抚如此咄咄逼人的气势，清中央集权系统并不是无动于衷的。两宫亲政以来，尤其是天京失陷之后，清廷一再实行集权措施，但结果不是适得其反，便是遭到地方当局的强烈抵制。如厘金问题，同治三年(1864)以后，清廷力欲裁撤，但湖广总督官文等人首先反对，后叠令各省裁减厘局，地方政府依旧阳奉阴违，始终不肯放弃这一重要财源。关税方面，光绪三十二年(1906)，清廷欲收回主权特设税务处，以军机大臣铁良充任督办税务大臣、外务部右侍郎唐绍仪为会办大臣，所有各海关华洋人员统归节制，但横遭列强反对，只得悻悻作罢。

军事上，清廷为集兵权于中央，自咸丰末年以来三令五申，欲整顿绿营恢复旧制，但响应者寥寥无几。同治九年，清廷再下谕旨：“军兴以来，舍兵用勇，本系权宜之计，……著各直省督抚将所管各营设法整顿，限奉旨后六个月，将如何汰弱募强，如何分日操练及各省可得有精锐士卒若干之处，详晰奏闻。”(38)结果各省督抚无一响应。最后曾国藩制定“直隶练兵营制”，各地才纷纷仿行，其实所谓“练军”无非是用私军制度冠以国军称谓，清廷幻想的恢复中央集权的绿营系统，始终未能如愿。

晚清中央集权体制的变化，是一个非常复杂的历史过程，其中原因亦是多方面的。以上我们只分析了咸丰一朝，而就在这一朝中，西方列强的侵略，尤其是第二次鸦片战争的影响，更是其中不可忽视的重要原因，但由于篇幅所限，容笔者再议。

---

(1)见中国第一历史档案馆藏，户部片咸丰元年十月六日。

(2)《清文宗实录》卷97，第32页。

(3)罗玉东《中国厘金史》第一章。

(4)(5)(6)具体数字均根据《清文宗实录》卷25—116中有关内容统计而成。

(7)王安定《湘军记》，卷2，第21页。

(8)《清史稿》第12册，志87，选举7。

(9)列宁：《论国家》、《布尔什维克能保持国家政权吗》，载《列宁全集》第29，26卷。

(10)《清通典》卷36；《清文宗实录》卷102。

(11)恩格斯:《反杜林论》,《马克思、恩格斯全集》第 20 卷,第 200 页。
(12)商衍鎏《清代科举考试述录》,第 97—99 页。
(13)中国第一历史档案馆藏,《宫中档》(咸丰朝)。
(14)《清文宗实录》卷 194,第 11 页。
(15)见拙作《试论清代中央集权体制的结构特点》载《清史研究通讯》1987 年 4 期。
(16)此数目仅以外籍人员管理的九个口举统计,见黄序鹓《海关通志》下册。
(17)曾国荃《曾忠襄公奏议》卷一。
(18)《湖南厘务汇纂》卷一,引自罗玉东《中国厘金史》第二章。
(19)李鸿章:《李文忠公全书》奏稿,卷 2。
(20)李鸿章:《李文忠公全书》卷 3,《关税留抵军饷片》。
(21)《洋务运动》第四册,第 40 页,《两江总督张之洞奏折》。
(22)李慈铭:《越缦堂国事日记》,台湾版第 398 页。
(23)胡林翼:《胡文忠公遗集》卷 72,咸丰十年五月初一,胡致曾国藩函。
(24)《满清野史》四编第七种,庸庵文九则《叙曾文正公幕府宾僚》。
(25)王闿运:《湘绮楼自书圆明园词》,中国近代史资料丛刊《第二次鸦片战争》,二。
(26)王闿运:《湘军志》,《湖南防守篇第一》。
(27)王闿运:《湘军志》,《曾军篇第二》。
(28)曾国藩:《曾文正公全集》,奏稿,《查覆何桂清退守情形折》。
(29)第一历史档案馆藏:《宫中档》咸丰朝,《骆秉章遵旨建立专祠并请建表忠祠书院等由》。
(30)李慈铭:《越缦堂国事日记》台湾版(二),第 688 页。
(31)康有为:《康南海官制议》,卷 6。
(32)《清文录实录》,卷 333。
(33)《满清野史》,三编,第十种,《归庐谈往录》。
(34)(35)见吴相湘《晚清宫廷纪实》,第一辑,第三篇。
(36)(37)李鸿章:《李文忠公全书》奏稿卷 9,17,同治四年十月初八;九年十月初三。
(38)王先谦:《同治朝东华续录》,卷 88。